Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 270 Reclasseringsbeleid

Nr. 106 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

De strafrechtsketen heeft de afgelopen jaren gewerkt aan vergroting van de gezamenlijke effectiviteit. De reclasseringsorganisaties hebben daardoor een steeds grotere rol in advisering en bij de executie van straffen gekregen.
Ook wordt – mede door een aantal (beleids)ontwikkelingen – meer aandacht gevraagd voor een aantal zware doelgroepen, zoals High Impact Crimes, overvallers, en lokale Top-X groepen. De reclasseringsinzet is daardoor en door recente wet- en regelgeving in omvang en intensiteit structureel toegenomen. Deze ontwikkelingen hebben tevens een nieuwe en andere (flexibeler) vraagstelling aan de reclasseringsorganisaties tot gevolg. De huidige aansturings- en financieringssystematiek bemoeilijkt de reclasseringsorganisaties om een antwoord te formuleren op de veranderende doelgroep en om de flexibiliteit te tonen die nodig is om in te kunnen spelen op de gewijzigde vraagstelling van de opdrachtgevers. Dit wordt extra duidelijk nu ook sprake is van een stijgende vraag naar reclasseringsdiensten.

Om binnen dit spanningsveld verantwoorde keuzes te maken, niet alleen voor nu maar juist ook voor de lange termijn, hebben de reclasseringsorganisaties en ik gezamenlijk de opdracht gegeven aan adviesbureau AEF een aantal toekomstscenario's uit te werken. Uitgaand van een gelijkblijvend financieel kader, is onderzocht hoe de reclasseringsorganisaties ook in de toekomst zowel binnen als buiten de strafrechtsketen een waardevolle ketenpartner kunnen blijven. De onderzoekers hebben dus geen scenario's uitgewerkt waarbij meer financiële middelen benodigd zouden zijn.

kst-29270-106
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek en mijn beleidsreactie daarbij. Het eindrapport van AEF treft u bijgevoegd aan[1]. Naar aanleiding hiervan neem ik de volgende maatregelen:

1. Meer sturen op resultaten, waardoor er voor de professional meer ruimte ontstaat om maatwerk te leveren.
2. Meer aansluiten bij de behoefte van de opdrachtgevers en hen nadrukkelijker in positie brengen om te sturen op effectiviteit en efficiency. Door een nauwere betrokkenheid van met name het OM kan ook beter ingespeeld worden op de kwalitatieve vraagontwikkeling en de behoefte aan meer maatwerk.
3. Het accepteren van (oplopende) werkvoorraden als een soort ventielfunctie bij toenemende vraag naar reclasseringsproducten, mits deze op een verantwoorde wijze worden beheerd.
4. Het kritisch kijken naar de kerntaken van de reclasseringsorganisaties en op basis van visie en inhoudelijke overwegingen beoordelen waar deze taken het beste belegd kunnen worden.

Ook ga ik in op de uitvoering van de moties die zijn ingediend tijdens het VAO Reclassering op 3 juni 2015[2]. In deze moties, beide ingediend door de leden Oskam en Kooiman, wordt mij gevraagd om:

1. de actuele staat van de werkvoorraad aan taakstraffen in 2015 weer te geven en te komen met een plan van aanpak om deze werkvoorraad bij de reclasseringsorganisaties terug te dringen;
2. de actuele staat van de wachttijden bij reclasseringstoezicht in 2015 weer te geven en uiteen te zetten hoe oplopende wachttijden bij reclasseringstoezicht voorkomen gaat worden met behoud van de kwaliteit van het reclasseringswerk.

Aanbevelingen uit het rapport

In het rapport constateert AEF dat de reclasseringsorganisaties te maken krijgen met een toenemende vraag naar reclasseringswerk en dat deze qua aard zal veranderen. Aanpassingen zijn derhalve nodig. De aanbevelingen die AEF daarvoor in haar eindrapport doet zijn herkenbaar, sluiten aan op de inspanningen van de reclasseringsorganisaties om nog efficiënter te gaan werken en bieden aanknopingspunten om de gewenste veranderingen aan te brengen. Ze hebben – kort samengevat – betrekking op een betere positionering van de opdrachtgevers (met name het OM), op het genereren van meer ruimte voor de professional, op een betere afstemming van het beschikbare financiële kader op de ambities en beleidsintensiveringen door zowel mij als de opdrachtgever van de reclasseringsorganisaties en op de mogelijkheid taken elders te beleggen.

Voordat ik stil sta bij de te nemen maatregelen ga ik in op het budgettair kader. In de afgelopen jaren is het voor de reclasseringsorganisaties een uitdaging geweest om de kwaliteit van het werk overeind te houden. Er was enerzijds sprake van een stijgende vraag naar reclasseringsproducten, terwijl er anderzijds minder financiële middelen beschikbaar waren. In 2015 is het uurtarief eenmalig verlaagd waardoor binnen het bestaande budgettair kader meer productie kan worden geleverd. Hierdoor hebben de reclasseringsorganisaties in 2015 gerealiseerd dat de werkvoorraad bij de werkstraffen is gedaald naar 22.524 en dat de werkvoorraad bij de toezichten gelijk is gebleven (21.931). De wachtrijen zijn in deze periode gedaald naar 1.058.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 29 270, nr. 101 en 102

In de uitkomsten van het Prognosemodel Justitiële Ketens 2016 (PMJ) voorziet het WODC een groei in de benodigde reclasseringsproductie. Om die reden is het beschikbare budget voor de reclassering voor 2016 reeds in de ontwerpbegroting verhoogd met 13 miljoen euro. De verlaging van het uurtarief wordt niet doorgezet in 2016. Het blijft daarmee wel een uitdaging om de productiebehoefte voor 2016 binnen het beschikbare budget op te vangen. Om die reden heeft het kabinet besloten structureel 5 miljoen euro extra ter beschikking te stellen aan de reclasseringsorganisaties. Aanvullend neem ik nog een aantal maatregelen waardoor nog efficiënter met de beschikbare reclasseringscapaciteit wordt omgegaan. Hiermee wordt bereikt dat het budget voldoende op peil is om aan de gevraagde productie te kunnen blijven voldoen.

Maatregelen

Op basis van het rapport van AEF heb ik met de reclasseringsorganisaties bekeken welke mogelijkheden er zijn om via wijzigingen in de aansturings- en financieringssystematiek te komen tot een nog efficiëntere en zo mogelijk ook effectievere inzet van de reclassering, zonder dat dit tot kwaliteitsverlies leidt. Het huidige budgettaire kader blijft leidend, hetgeen betekent dat de resultaten in 2016 goed zullen moeten worden gemonitord en bij onvoldoende resultaat eventueel worden bijgesteld. Indien de maatregelen bij het advies succesvol zijn, zal ik bezien of ze kunnen worden uitgebreid naar andere productgroepen.

1. Meer ruimte voor de professional binnen het product advies

Ik onderstreep het belang van het creëren van meer ruimte voor de professional, te beginnen bij de adviezen. De adviesportefeuille van de 3RO bedraagt inclusief de middelen voor ZSM bijna 50 miljoen euro, hetgeen ruim 20 procent is van het totale reclasseringsbudget. Zoals AEF in haar rapport opmerkt, leidt ZSM tot een nieuwe en andere vraagstelling aan de reclasseringsorganisaties. Met name op het terrein van het reclasseringsadvies heeft het OM meer behoefte aan flexibiliteit en maatwerk. Dit verhoudt zich niet goed tot de bestaande, gestandaardiseerde productstructuur en -financiering en het loslaten hiervan leidt volgens AEF tot een effectievere en efficiëntere afdoening.

Mede op basis van het rapport ben ik tot de conclusie gekomen dat – om echt winst te kunnen boeken – op het terrein van advisering en ZSM een omslag nodig is in de wijze waarop de reclasseringsorganisaties worden aangestuurd en gefinancierd en hoe met de beschikbare capaciteit wordt omgegaan. Ik heb daarbij ook geluisterd naar hetgeen verschillende leden van uw Kamer hierover hebben gezegd in de afgelopen periode. Binnen ZSM is op kleine schaal al sprake van een andere wijze van financieren en sturen (niet op basis van aantallen producten maar op basis van beschikbaarheid of aanwezigheid). De ervaringen hiermee zijn positief, juist doordat de opdrachtgever en de reclasseringsorganisaties nauw met elkaar samenwerken. Advisering gaat sneller, de professional heeft meer ruimte om maatwerk te leveren en daarmede aan te sluiten bij de behoefte van de opdrachtgever en de registratiedruk is minder. Daarom wil ik deze werkwijze uitbreiden naar de gehele adviesportefeuille.

Dit betekent dat de inzet van de reclasseringsorganisaties op het terrein van advies zodanig zal worden gefinancierd dat de reclasseringsorganisaties optimaal zorg kunnen dragen voor een effectieve en efficiënte afdoening. In de praktijk zal dit betekenen dat de reclasseringsmedewerker door deze omslag de ruimte krijgt om, op basis van zijn/haar deskundig oordeel, te bepalen welke inzet noodzakelijk is. De reclasseringsorganisaties en opdrachtgevers hebben deze wijziging als positief

geduid. Zij verwachten dat het centraal stellen van de expertise van de reclasseringswerker zal leiden tot kwalitatieve verbeteringen, meer doelgericht werken en een betere aansluiting tussen de wensen van de opdrachtgevers en de geleverde diensten. De komende maanden benut ik om samen met de reclasseringsorganisaties en opdrachtgevers deze aanpak nader uit te werken en randvoorwaarden en resultaatafspraken te formuleren.

2. Meer verantwoordelijkheid bij de opdrachtgevers

De verandering van productsturen naar resultaatsturen vereist ook selectiviteit van de kant van de opdrachtgevers. In de praktijk zijn dit met name het OM en DJI. Het rapport van AEF toont in mijn ogen terecht aan dat de invulling van de rol van de opdrachtgevers wordt bemoeilijkt door het feit dat er geen sprake is van budgetverantwoordelijkheid. Enerzijds kunnen ze hierdoor minder sturing geven aan de activiteiten van de reclasseringsorganisaties en anderzijds is er door het ontbreken van budgetverantwoordelijk geen prikkel om kritisch te beoordelen welke inzet van de reclasseringsorganisaties echt noodzakelijk is.
Ik wil de opdrachtgevers graag meer betrekken bij de totstandkoming van de jaarlijkse productiekaders voor de reclasseringsorganisaties. Juist door deze betrokkenheid kan de opdrachtgever bepalen hoe de reclasseringsinzet zo kan worden ingezet, dat zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de (lokale) prioriteiten van de opdrachtgever. Ik wil mij in eerste instantie richten op de belangrijkste opdrachtgever van de reclasseringsorganisaties, te weten het OM. Ik wil daarom in 2016 samen met het OM en de reclasseringsorganisaties in een pilot onderzoeken hoe de rol van opdrachtgever zo kan worden vormgegeven dat het tot een effectievere en efficiëntere inzet van reclasseringscapaciteit leidt, waarbij ik mij ervan bewust ben dat de maatschappelijke vragen die een Officier van Justitie heeft te beantwoorden uiteindelijk redengevend zullen zijn voor de bepaling van de reclasseringsinzet. De komende maanden zullen het OM en de reclasseringsorganisaties in samenwerking met mijn ministerie bezien op welke wijze dit kan worden vormgegeven.

3. Wachtlijsten

Samen met de reclasseringsorganisaties streef ik er naar om wachtlijstproblematiek zoveel mogelijk te voorkomen. Om die reden heeft het kabinet besloten structureel 5 miljoen euro extra ter beschikking te stellen aan de reclassering. Voor mij is het – mocht dit aan de orde zijn – van belang dat geen zaken op de wachtlijst belanden die juist een snelle interventie vereisen. De komende periode stel ik samen met de reclasseringsorganisaties en de opdrachtgevers een selectiekader op, zodat de selectie van zaken op een transparante en duidelijke wijze zal plaatsvinden. Mijn uitgangspunt hierbij is dat de zaken met hoogste risico de hoogste prioriteit krijgen.

4. Focussen op de kerntaken

De onderzoekers van AEF hebben bekeken welke activiteiten het beste passen bij de kernkwaliteiten en unieke expertise van de reclasseringsorganisaties en geven aan welke activiteiten volgens hen, in het licht van schaarse financiële middelen, ook door andere organisaties (en mogelijk goedkoper) kunnen worden uitgevoerd. AEF trekt de conclusie dat activiteiten die uitgevoerd worden in het kader van «kale» taakstraffen en niveau-1 toezicht van belang zijn in het licht van de maatschappelijke opdracht van de reclassering, maar dat de specifieke reclasseringsexpertise op het gebied van recidivevermindering en resocialisatie bij deze werkzaamheden een minder grote rol speelt. Dit betekent volgens AEF dat

deze werkzaamheden mogelijk door een andere organisatie kunnen worden uitgevoerd. Ik betrek deze aanbeveling bij de recent gestarte toekomstverkenning «Koers en kansen voor de sanctie-uitvoering», zodat deze aanbeveling ook wordt bezien vanuit een bredere visie op het strafrecht en inhoudelijke overwegingen.
Deze verkenning geeft zicht op de vraag hoe de uitvoering van vrijheidsbeperkende en vrijheidsbenemende sancties in de toekomst zo georganiseerd zou moeten worden dat zij optimaal bijdragen aan haar maatschappelijke doelstelling, onder meer door steviger aansluiting met het lokaal bestuur en de zorg.

Een concrete opgave is onder meer om de organisatie zo in te richten dat fluctuaties in de instroom, maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in de kenmerken van de doelgroep ondervangen kunnen worden. De uitkomsten van dit traject komen naar verwachting begin 2017 beschikbaar.

Tot slot

Aldus zet ik primair in op instandhouding van de kwaliteit van het reclasseringswerk door een uurtarief te betalen dat in verhouding staat tot de werkzaamheden die moeten worden verricht. Daarnaast geef ik de reclasseringswerkers het vertrouwen om, op basis van hun eigen professionele oordeel, op de slimste en meest doelmatige manier invulling te geven aan hun taak. Daarmee ontstaat niet alleen ruimte om de kwaliteit van het werk van de reclasseringsorganisaties zowel binnen als buiten de strafrechtsketen verder te verbeteren, maar ook om met de beschikbare financiële middelen meer resultaten te bereiken.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff